الأمم المتحدة
S/2018/617



Distr.: General
19 June 2018
Arabic
Original: English

استعراض عمليات الأمم المتحدة عبر الحدود

تقرير الأمين العام

أولا – المقدمة والمنهجية

١ – أذن مجلس الأمن، في قراره ٢١٦٥ (٢٠١٤)، للوكالات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة وشركاءها المنفذين باستخدام الطرق عبر خطوط النزاع والمعابر الحدودية في باب السلام وباب الهوى واليعربية والرمثا، إضافة إلى المعابر التي تستخدمها بالفعل، من أجل ضمان وصول المساعدات الإنسانية، بما في ذلك اللوازم الطبية والجراحية، إلى الأشخاص المحتاجين في سائر أنحاء الجمهورية العربية السورية من خلال أقصر الطرق، مع إخطار السلطات السورية بذلك، وأكد تحقيقاً لهذه الغاية ضرورة استخدام جميع المعابر الحدودية بشكل كفوء لأغراض العمليات الإنسانية للأمم المتحدة. وقد أذن مجلس الأمن مبدئيا بتنفيذ العمليات لمدة ستة أشهر، ثم مدد هذا الإذن لفترات مدة كل منها ١٢ شهرا في القرارات ٢١٩١ (٢٠١٤)، و ٢٢٥٨ (٢٠١٥)، و ٢٣٣٢ (٢٠١٦)، و ٢٣٩٣ (٢٠١٧). وقد مدّد مجلس الأمن مؤخرا هذه العمليات حتى ١٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٩.

٢ – ومنذ اعتماد القرار ٢١٦٥ (٢٠١٤)، شملت استجابة الأمم المتحدة الإنسانية عمليات إيصال المساعدة الإنسانية عبر ثلاثة مسارات ممكنة وهي: (أ) المساعدة المقدمة من داخل الجمهورية العربية السورية إلى المناطق التي يمكن الوصول إليها بصورة منتظمة من جانب وكالات الأمم المتحدة الموجودة في دمشق؛ و (ب) المساعدة التي تقدمها من داخل البلد وكالات الأمم المتحدة الموجودة في دمشق؛ و (ج) المساعدة التي تقدمها وكالات الأمم المتحدة، إلى جانب المنظمات غير الحكومية السورية بوصفها شركاء في التنفيذ، وذلك عبر حدود البلد إلى المناطق غير الخاضعة لسيطرة الحكومة. وتتم جميع عمليات إيصال المساعدات من داخل البلد إلى المناطق التي يمكن الوصول إليها بصورة منتظمة وعبر خطوط النزاع بموافقة السلطات السورية التي تحصل الأمم المتحدة منها على رسائل تيسير بشأن جميع عمليات إيصال المساعدات. وتضطلع وكالات الأمم المتحدة بعمليات إيصال المساعدات عبر الحدود، إلى جانب الشركاء المنفذين، وتخطر الأمم المتحدة السلطات السورية بتلك العمليات من أجل تأكيد الطابع الإنساني لشحنات الإغاثة تلك؛ بيد أنها لا تحتاج إلى موافقة السلطات السورية عليها لأنها عمليات مأذون بها بموجب القرار ٢١٦٥ (٢٠١٤) والقرارات اللاحقة.




18-09250 (A) 210618 210618

٣ - ويُقدم الاستعراض الحالي عملا بالفقرة ٥ من قرار مجلس الأمن ٢٣٩٣ (٢٠١٧) التي يطلب فيها المجلس أن يجري، في غضون ستة أشهر من تاريخ اتخاذ القرار، استعراضا خطيا مستقلا للعمليات الإنسانية التي تضطلع بها الأمم المتحدة عبر الحدود، يتضمن توصيات بشأن سبل زيادة تعزيز آلية الرصد التابعة للأمم المتحدة المعنية بالجمهورية العربية السورية، ويأخذ بعين الاعتبار آراء الأطراف المعنية، بما فيها السلطات السورية والبلدان المعنية المجاورة للجمهورية العربية السورية، والوكالات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة وشركاؤها في التنفيذ.

٤ - وتمشيا مع تلك الولاية، يركز هذا الاستعراض فقط على عمليات إيصال المساعدات الإنسانية التي تضطلع بها الأمم المتحدة عبر الحدود. ويُسلط الضوء بالتفصيل على ثلاثة جوانب رئيسية للاستجابة هي: سير العمليات من الناحية التقنية، مع التركيز بوجه خاص على آلية الرصد التابعة للأمم المتحدة؛ وتأثير العمليات على الأشخاص المحتاجين في البلد؛ وآليات المساءلة المعمول بها فيما يتعلق بالمشاريع التي تتم إدارتها من بُعد.

٥ - ولئن كانت المنظمات غير الحكومية تضطلع بعمليات هامة في مجال الإغاثة، ولا سيما فيما يتعلق بتقديم الخدمات، فإن هذا التقرير لا يغطي ما تضطلع به من عمليات أو تقدمه من مساعدات عبر الحدود. وتستند المعلومات الواردة فيه إلى البيانات المتاحة من طائفة واسعة من المصادر المتنوعة. وقد تلقى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية إسهامات خطية مفصلة من منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة الصحة العالمية والمنظمة الدولية للهجرة. وأجريت مشاورات مكثفة مع جميع الجهات الفاعلة المعنية في أنقرة، وبغداد، ودمشق، وعمّان وغازي عنتاب (تركيا). وقُدمت أسئلة محددة إلى جميع المحاورين قبل عقد المقابلات (انظر المرفق). وبذلت جهود خاصة لمراعاة آراء حكومة الجمهورية العربية السورية، وكذلك آراء حكومات الأردن وتركيا والعراق، التي تنطلق منها العمليات التي تضطلع بها الأمم المتحدة عبر الحدود. وعقدت مشاورات مع المجموعة الكاملة من المنتديات والجهات الفاعلة المعنية بتنسيق العمل الإنساني المشاركة في عمليات الأمم المتحدة المضطلع بها عبر الحدود بما في ذلك: الفريق التوجيهي الاستراتيجي؛ وفريق الاتصال للأغراض الإنسانية وفرقة العمل عبر الحدود في الأردن؛ وعلى المستوى المشترك بين القطاعات، مع قطاعات محددة، ومع فرادى الوكالات، ومع المنظمات غير الحكومية السورية والدولية على السواء. وعُقدت أيضا اجتماعات مع الجهات المانحة للعمليات الإنسانية من خلال القنوات النظامية المتاحة لتقديم الإحاطات إلى الدول الأعضاء في الأردن وتركيا. وأجري أيضا استعراض مكتبي شامل من أجل تجميع المعلومات المتاحة بشأن العمليات التي تضطلع بها الأمم المتحدة عبر الحدود منذ عام ٢٠١٤.

ثانيا - العمليات التقنية

٦ - يستند إيصال المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة عبر الحدود إلى التقييمات التي تجريها المنظمة للاحتياجات، ويجري تنسيقه أيضا مع الشركاء المعنيين. ويسبق عملية إيصال المساعدة إخطارُ السلطات السورية، وتُنفذ بالتعاون مع مجموعة من الوكالات، والشركاء المنفذين، والمسؤولين في البلدان المجاورة، وآلية الرصد التابعة للأمم المتحدة المعنية بالجمهورية العربية السورية. وإجمالا، يتوقف نجاح إيصال المساعدة على مدى تمكّن الجهات الفاعلة الإنسانية من الاضطلاع باستجابة منسقة في جميع أنحاء الجمهورية العربية السورية.

٧ - وكما هو الحال بالنسبة لأي عملية من عمليات إيصال المعونة من داخل الجمهورية العربية السورية، فإن المساعدة المقدمة عبر الحدود عملا بالقرار ٢١٦٥ (٢٠١٤) والقرارات اللاحقة التي تجدد أحكامه ذات الصلة تسترشد بالمبادئ الإنسانية وتستند إلى التقييمات المستقلة التي تجريها المنظمة للاحتياجات. وتُنفذ جميع برامج الأمم المتحدة في إطار الاستجابة للاحتياجات المحددة في الاستعراض السنوي العام للاحتياجات الإنسانية. ويعد الاستعراض التي يتم إعداده فيما يتعلق بالجمهورية العربية السورية أحد أقوى تقييمات الاحتياجات متعددة القطاعات مقارنة بالتقييمات المنفذة في أي عملية إنسانية أخرى على مستوى العالم. وبالنسبة للاستعراض الأخير الذي أجري في عام ٢٠١٧، نفذ ٣١ شريكا في المجال الإنساني تقييمات في ١٥٤ ٥ مجتمعا محليا، ونُفذ ٩٨ في المائة منها في شكل مقابلات شخصية مع ٠٠٠ ١٤٠ سوري، من أجل تقييم الاحتياجات في القطاعات المتعددة.

٨ - وتشارك جميع وكالات الأمم المتحدة ومعظم المنظمات غير الحكومية العاملة عبر الحدود، وإن لم يكن جميعها، في الهياكل المعنية بتنسيق العمل الإنساني وتخضع لأحكام خطة الاستجابة الإنسانية. وبالإضافة إلى ذلك، هناك عمليات مهمة غير مرتبطة بالمجال الإنساني تُنفذ في المناطق الحدودية، من قبيل الدعم المقدم إلى المجالس المحلية؛ إذ لا تندرج تلك العمليات تحت مظلة تنسيق العمل الإنساني، وإن كانت أنشطتها تؤثر على جوانب معينة من المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة.

٩ - وتخضع تقييمات الاحتياجات لعملية تحديث على الأقل مرتين في السنة، وهناك جهود تبذل لاستعراض الاحتياجات كل ثلاثة أشهر. وقد أصبح لهذه التقييمات المنتظمة والمفصلة للاحتياجات أهمية خاصة في ضوء التطور السريع الذي تشهده الحالة في الجمهورية العربية السورية. وقد اتسعت رقعة الاستجابة بفعل موجة التشريد الداخلي الجماعي، حيث قُدر عدد المشردين بنحو ٢,٨ مليون شخص في عام ٢٠١٧ وبأكثر من ٠٠٠ ٩٢٠ شخص خلال الأشهر الأربعة الأولى من عام ٢٠١٨، نزح كثير منهم إلى مناطق لا تصلها سوى العمليات المضطلع بها عبر الحدود. وتبين أيضا أن التقييمات المستقلة للاحتياجات لا تزال أهم من أي وقت مضى لضمان الشفافية والفعالية والمساءلة.

١٠ - واستنادا إلى التقييمات الشاملة، تبدأ وكالات الأمم المتحدة في إرسال شحنات عبر الحدود بالتنسيق مع الشركاء في المجال الإنساني من قبيل المجموعات المعنية بالأمن الغذائي أو الصحة. وتقدم كل وكالة خطة شحن إلى المجموعة اللوجستية، التي تقوم عندئذ بتجميع طلبات جميع الوكالات وتقدمها إلى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، قبل الموعد المتوقع لمغادرة الشحنة بـ ٧٢ ساعة. ويستخدم المكتب المعلومات التي يتلقاها لتوجيه أول إخطار إلى السلطات السورية بشأن عملية الشحن المتوخى تنفيذها. ويتضمن هذا الإخطار معلومات عن المواعيد المتوقعة للعبور، والمعبر الحدودي المقرر استخدامه، ووصف السلع الإنسانية المقرر تسليمها، وعدد الشاحنات، والجهة المالكة لها في الأمم المتحدة، والمقصد (المقاطعة). ويقوم نائب المنسق الإقليمي للشؤون الإنسانية (للعمليات المضطلع بها عبر الحدود انطلاقا من تركيا) أو منسقو الشؤون الإنسانية (للأردن أو العراق) بنقل المعلومات إلى السلطات السورية في شكل مذكرة شفوية موجهة عن طريق منسق الشؤون الإنسانية في الجمهورية العربية السورية قبل مغادرة القافلة بـ ٤٨ ساعة. ويجري الإبلاغ عن أي تغييرات في الشحنات باتباع الإجراءات ذاتها.

١١ - وفي يوم التسليم، تتوجه الشاحنات من بلد المنشأ إلى الحدود حيث يتم رصد المعونة ونقلها إلى الشاحنات السورية لإيصالها إلى داخل الجمهورية العربية السورية. وفي العمليات المضطلع بها انطلاقا من تركيا، يقع المرفق الذي تُنقل فيه المعونة بين الشاحنات داخل تركيا، أما في الأردن، فهو يقع في المنطقة

الحدودية، بينما في العراق، تلتقي الشاحنات عند نقطة الصفر (حيث يظل كل منها على الجانب الذي يوجد فيه). وفي جميع البلدان، تتولى المجموعة اللوجستية التي يديرها برنامج الأغذية العالمي تنسيق معظم جوانب عملية الشحن العابر، حيث تقوم بتعيين حراس أمن (حسب الاقتضاء) وعمال لتحميل الشاحنات السورية، والاتصال بوكالات الجمارك، وكفالة تبادل المعلومات والتنسيق بين وكالات الأمم المتحدة، وآلية الرصد التابعة للأمم المتحدة، وإدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن، والشركاء المنفذين.

١٢ - وفي تركيا، ما أن تُحمل الشاحنات السورية بالموارد الإنسانية وتتحقق منها آلية الرصد التابعة للأمم المتحدة (انظر الفرع الثالث أدناه)، تقوم السلطات التركية وأفراد من المجموعة اللوجستية وآلية الرصد بمرافقتها من منطقة الشحن العابر إلى نقطة العبور الحدودية.

١٣ - وفي الأردن، تتولى المنظمة الدولية للهجرة إدارة أسطول الشاحنات السورية التي تحمل المساعدة. وخلافا للشاحنات التي تنقل المساعدة من تركيا والعراق، يتمركز الأسطول الذي تديره المنظمة الدولية للهجرة في الأردن ولا يعبر إلى داخل الجمهورية العربية السورية إلا لتنفيذ عمليات إيصال المساعدات الإنسانية ثم يعود إلى الأردن في اليوم نفسه. ولكي تتمكن الشاحنات من إتمام عمليات إيصال المساعدة تلك، يتعين تحميلها في الليلة السابقة ويقوم بعد ذلك موظفو كل من الأمم المتحدة والجمارك بإغلاقها. وتوفر السلطات الأردنية الحراسة لجميع المركبات المتنقلة في المنطقة الحدودية حتى عبورها إلى داخل الجمهورية العربية السورية.

١٤ - وفي العراق الذي نُفذت فيه عمليتان فقط من عمليات التنقل عبر الحدود، قد تتطور الإجراءات بموازاة مع إصلاح نقطة العبور الحدودية.

١٥ - ويوجد عند معبري باب الهوى وباب السلام في الحدود مع تركيا في وكذلك عند معبر الرمثا (في الحدود مع الأردن) أجهزة للمسح الضوئي للشاحنات تفحص كل شاحنة لتقدّم بيانا مفصلا بمحتوياتها. وسيتم قريبا تركيب جهاز للمسح الضوئي في اليعربية (في الحدود مع العراق). وفي باب الهوى والرمثا، تخضع جميع الشاحنات السورية للمسح الضوئي من جانب السلطات قبل دخولها المنطقة الحدودية قادمة من الجمهورية العربية السورية. وفي باب السلام، تخضع الشاحنات السورية التي تدخل تركيا لمسح ضوئي عشوائي. وتوخيا لمزيد من الأمن، يمكن أيضا أن تستعين السلطات بوحدة كلاب بوليسية (كما هو الحال في الأردن)، وأجهزة الكشف عن المعادن، وعمليات الفحص المادي قبل السماح للشاحنات القادمة من الجمهورية العربية السورية بعبور الحدود.

١٦ - وتقوم الشاحنات السورية، بمجرد عبورها الحدود، بإيصال المعونة إلى المستودع التابع للشريك المنفذ في المنطقة على النحو الذي تبلَّغ به السلطات السورية. ومن ثم يتم إيصال تلك المساعدة إلى المستفيدين وتوزيعها عليهم، أو تقدم لدعم الخدمات الأساسية على النحو المبين في خطة الاستجابة الإنسانية. وفي بعض الحالات، تُنقل المعونة مسبقا إلى مواقع معينة لضمان إمكانية استمرار المساعدة في حالة التعليق المؤقت للأنشطة العابرة للحدود. وقد حدث ذلك، على سبيل المثال، في باب الهوى وباب السلام إبان زيادة حدة الأعمال العدائية في أواخر كانون الثاني/يناير ٢٠١٨، حيث اضطرت الأمم المتحدة، بسبب القصف الذي انطلق من الجمهورية العربية السورية باتجاه المناطق الحدودية، لوقف العمليات مؤقتا لمدة ١٠ أيام (٢١-٣١ كانون الثاني/يناير)، وكذلك في الرمثا في منتصف عام ٢٠١٦

عقب هجوم على نقطة حدودية أردنية أسفر عن إعلان منطقة الحدود بأسرها منطقة عسكرية وإيقاف العمليات العابرة للحدود لمدة خمسة أسابيع.

١٧ - ويوصى باتخاذ التدابير التالية:

(أ) مواصلة إجراء تقييمات مستقلة منتظمة وعالية الجودة لضمان تحديد المساعدة استنادا إلى الاحتياجات وتقديمها وفقا للمبادئ الإنسانية وحشد الأموال وفقا لحجم الاحتياجات؛

(ب) زيادة التنسيق مع الجهات الفاعلة العاملة خارج نطاق خطة الاستجابة الإنسانية بغية تحسين نوعية الاستجابة؛

(ج) مع بدء التشغيل الكامل لمعبر اليعربية الحدودي وسعيا لضمان سير العمليات هناك بشكل سلس، تبادل المعلومات بشأن الممارسات الجيدة في المعابر الحدودية الأخرى.

ثالثا - آلية الرصد التابعة للأمم المتحدة

١٨ - تضم آلية الرصد التابعة للأمم المتحدة ٤١ موظفاً، وتبلغ ميزانيتها السنوية ٣,٥ ملايين دولار. وتتمثل ولايتها، على النحو المنصوص عليه في قرار مجلس الأمن ٢١٦٥ (٢٠١٤)، في أن تقوم، بموافقة البلدان المعنية المجاورة للجمهورية العربية السورية، بمراقبة تحميل جميع شحنات الإغاثة الإنسانية التي ترسلها الوكالات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة وشركاؤها المنفذون في مرافق الأمم المتحدة ذات الصلة، ومراقبة فتح أي شحنة منها بعد ذلك من قِبل سلطات الجمارك للبلدان المعنية المجاورة، من أجل المرور إلى الجمهورية العربية السورية عبر المعابر الحدودية باب السلام وباب الهوى واليعربية والرمثا، مع إخطار الأمم المتحدة للسلطات السورية، من أجل تأكيد الطابع الإنساني لتلك الشحنات.

١٩ - ويتم تفعيل تلك الولاية من خلال مجموعة من الأفرقة تعمل في كل معبر من المعابر الحدودية، في إطار مجموعة واحدة من الإجراءات تكفل اتساق العمليات عبر المراكز. وتعمل آلية الرصد حصريًا على أراضي البلدان المعنية المجاورة للجمهورية العربية السورية (الأردن وتركيا والعراق). ولا تشمل ولايتها إيصال المساعدات داخل الجمهورية العربية السورية. وتتحمل وكالات الأمم المتحدة وشركاؤها المنفذون المسؤولية الكاملة عن الشحنات ومحتوياتها داخل البلد.

٢٠ - وبالنسبة لكل معبر من المعابر الحدودية الأربعة المشار إليها بالاسم في القرار ٢١٦٥ (٢٠١٤)، يتم تعيين فريق رصد لكل عملية يضم قائد الفريق وموظفي الرصد وأفراد الدعم. وسعيا لكفالة الحفاظ على الطابع المستقل وغير المتحيز لعملها، تحرص آلية الرصد على ضمان تعدد جنسيات موظفيها. ففي عام ٢٠١٧، كان الموظفون الدوليون في الآلية ينتمون إلى ١٧ بلدا. ويتم التحقق من الطابع الإنساني لشحنات الإغاثة على أساس المعايير التالية:

(أ) يجب أن يكون مالك الشحنة وكالة إنسانية تابعة للأمم المتحدة أو شريكا منفذا؛

(ب) يجب أن يكون للشحنة صلة بنشاط إغاثة إنسانية؛

(ج) ويجب ألا يتلاعب بالشحنة طرف ثالث.

٢١ - ويتم رصد المعايير بالقياس إلى المؤشرات الإيجابية والسلبية المنصوص عليها في المبادئ التوجيهية لآلية الرصد. ويضطلع فريق الرصد بفحص بصري ومادي للشحنة، يشمل عمليات تحقق عشوائية من مواد المساعدة الإنسانية. وعند الاقتضاء، يتم استخدام التكنولوجيا (مثل أجهزة كشف المعادن). وفي حالة وجود عدم تطابق مع قائمة الحمولة، أو الشك في محتوى الحُزم، يجوز للفريق أن يطلب إيقاف عملية التحميل حتى يتم الحصول على توضيح من مالك الشحنة. ولم تنشأ حتى الآن ضرورة تستدعي طلب إيقاف عملية التحميل على ذلك النحو.

٢٢ - وترافق أفرقة الرصد السلطات الجمركية أثناء فحصها للشحنات. وعند اكتمال التحميل، يقوم فريق الرصد في الأردن برصد عملية إغلاق كل شحنة، وذلك جنبا إلى جنب مع موظفي الجمارك. وفي الحالات التي تقضي فيها الشاحنات المتلقية للشحنات الليلة في مركز إعادة الشحن بعد التحميل (كما هو الحال في الأردن)، يضع فريق الرصد الأختام والأشرطة الفاضحة للتلاعب على الشاحنات. ثم يفحص الفريق الأختام في يوم انطلاق القافلة للتحقق من عدم تلاعب أطراف ثالثة بالشحنة في الليلة السابقة.

٢٣ - وعندما تعبر الشاحنات الخاضعة للرصد إلى داخل الجمهورية العربية السورية، يقوم فريق الرصد على الفور بإخطار رئيس الآلية، ويؤكد الطابع الإنساني للشحنة. وبناء على ذلك، يقوم رئيس الآلية بتوجيه إخطار إلى حكومة الجمهورية العربية السورية في شكل مذكرة شفوية عن طريق منسق الشؤون الإنسانية في البلد. وعند انتهاء العملية، تقوم الأفرقة بحفظ جميع وثائق عملية الرصد في شكل نسخ ممسوحة ضوئياً في العراق والأردن وفي شكل نسخ مطبوعة في تركيا.

٢٤ - ويوصى باتخاذ التدابير التالية:

(أ) ضمان استمرارية الولاية التي تضطلع بها آلية الرصد، بوصفها هيئة مستقلة تحظى بالثقة - لإتاحة تنفيذ عمليات إيصال المساعدات إلى الجمهورية العربية السورية وتيسيرها؛

(ب) تبادل المعارف مع العمليات الأخرى التي تضطلع بولاية في مجال الرصد على نحو يتيح الفرصة لمقارنة أفضل الممارسات.

رابعا - أثر العمليات التي تضطلع بها الأمم المتحدة عبر الحدود

٢٥ - في أيار/مايو ٢٠١٨، كان يقدر بنحو ٤,٨٨ ملايين شخص عددُ المحتاجين في المناطق التي لا يزال الوصول فيها إلى أعداد كبيرة أيسر من خلال العمليات المضطلع بها عبر الحدود مقارنة بمحاولة الوصول إليها من داخل الجمهورية العربية السورية. ويوجد ٢,٦٧ مليون شخص من هؤلاء في مناطق لا يصل إليها سوى الجهات الفاعلة عبر الحدود التابعة للأمم المتحدة، منهم ٢,٢١ مليون في الشمال الغربي و ٤٦٠ ٠٠٠ في الجنوب. وبفضل الدعم المقدم عبر الحدود، لم ترد إلا تقارير قليلة عن حالات سوء التغذية، حيث يجري فحص مئات الآلاف من الأطفال بصورة منتظمة. وقد فتحت المدارس أبوابها، وهي مجهزة بمواد أساسية مقدمة من المنظمة. وبفضل اللوازم الطبية المقدمة من الأمم المتحدة، أمكن تشغيل ٨٢ مستشفى و ٧٠ عيادة متنقلة أخرى، مما يوفر مساعدة حيوية للمحتاجين.

٢٦ - وللعمليات التي تضطلع بها المنظمة عبر الحدود أثر إنساني كبير، ذلك أن المناطق المشمولة بعمليات التسليم التي تجري عبر الحدود تستفيد من انتظام المساعدة واستمرارها. وفي الفترة من تموز/يوليه ٢٠١٤ إلى نيسان/أبريل ٢٠١٨، تلقى الملايين من الأشخاص مساعدات إنسانية واستفاد الكثيرون

من تلك المساعدات على أساس شهري. وتلقى ما مجموعه ٣,٧ ملايين شخص مساعدات غذائية؛ وتلقى ٤,٧ ملايين شخص المساعدة المتعلقة بخدمات المياه والصرف الصحي والنظافة الصحية؛ وسُلمت اللوازم التعليمية لما عدده ٩٤٦ ٠٠٠ شخص؛ وقُدمت مساعدات تغذوية إلى ٦١١ ٠٠٠ شخص. وبالإضافة إلى ذلك، أُجري نحو ٢١,١ مليون إجراء طبي. ويتضمن الجدول ١ مزيدا من التفاصيل عن مجموع عمليات إيصال المساعدات الإنسانية المضطلع بها، مصنفة حسب المعابر الحدودية المستخدمة، منذ عام ٢٠١٤.

الجدول ١

عمليات إيصال المساعدات عبر الحدود، تموز/يوليه ٢٠١٤ إلى نيسان/أبريل ٢٠١٨

البلد	*المعبر الحدودي*	*الشحنات*	*الشاحنات*
تركيا	باب الهوى	٣٤٦	١٣ ٦٨٢
تركيا	باب السلام	١٩٤	٢ ٠٥٤
الأردن	الرمثا	٢٥٩	٤ ٤٨٠
العراق	اليعربية	٢	٢٢
المجموع		**٨٠١**	**٢٠ ٢٣٨**

٢٧ - وفي القرار ٢٣٩٣ (٢٠١٧)، الذي اتُّخذ في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧، لاحظ مجلس الأمن أثر العمليات المضطلع بها عبر الحدود وأشار إلى أن الأمم المتحدة وشركاءها المنفذين يواصلون إنقاذ أرواح الملايين من الأشخاص المحتاجين في الجمهورية العربية السورية عن طريق تزويدهم بالمعونة الإنسانية عبر الحدود، بما في ذلك تقديم المساعدات الغذائية لأكثر من مليون شخص في المتوسط شهريا منذ عام ٢٠١٦، والمساعدات غير الغذائية لما يقرب من ٤ ملايين شخص؛ والمساعدة الصحية لما عدده ١٥ مليون عملية علاج، والمياه ولوازم الصرف الصحي لأكثر من ٣ ملايين شخص.

٢٨ - وفي عام ٢٠١٧، كانت عمليات الأمم المتحدة لإيصال المساعدات الإنسانية عبر الحدود تشكل حوالي ٢٠ في المائة من مجموع عمليات إيصال المساعدات الإنسانية عبر الحدود إلى الجمهورية العربية السورية، بينما كانت المنظمات غير الحكومية تشكل النسبة المتبقية. وتُقدم المساعدة الإنسانية التي توفرها المنظمات غير الحكومية في معظمها عبر القنوات التجارية، أو من خلال آلية رصد منفصلة تديرها جمعية الهلال الأحمر التركي في ١٢ نقطة عبور على الحدود مع تركيا. وثمة معبران حدوديان من تركيا مفتوحان للأغراض التجارية، وهما باب السلام وباب الهوى، وهما المعبران الحدوديان ذاتهما اللذان أذن مجلس الأمن باستخدامهما لأغراض العمليات المضطلع بها عبر الحدود. وإلى جانب الرصد الذي تخضع له عملية الشحن التي تتم عبر الآلية وجمعية الهلال الأحمر التركي، فإنها تنطوي على ميزة تتمثل في إمكانية تعجيل عمليات الشحن في حالات الطوارئ، ومن ثم القدرة على تلبية الاحتياجات الفورية اللازمة لإنقاذ الحياة. واستخدام القنوات التجارية يوفر للمنظمات غير الحكومية جدولا زمنيا يمكن التنبؤ به لأغراض برامجها الإنسانية الجارية، إلى جانب آلية جمركية مُحكمة.

٢٩ - وفي عام ٢٠١٨، قدمت شحنات الأمم المتحدة المساعدة لثلث الأشخاص المحتاجين في الأجزاء الشمالية الغربية والجنوبية من الجمهورية العربية السورية كل شهر. ويتعذر على هؤلاء

الأشخاص الحصول على المساعدة من داخل البلد. ويعد الاستخدام الكامل والتكميلي لجميع خيارات التسليم، سواء من داخل البلد أو من البلدان المجاورة، أمراً ضرورياً للوصول إلى المحتاجين وكفالة مدّهم جميعا بالمساعدة والخدمات. وفي سياق الاستفادة الكاملة من مختلف مسارات الوصول المتاحة، سواء عبر الحدود أو عبر خطوط النزاع أو إلى المناطق التي يمكن الوصول إليها بانتظام، بُذلت الجهود لكفالة استمرار المساعدة الإنسانية وتنسيقها تكاملها.

٣٠ - وخلال الأشهر الأربعة الأولى من عام ٢٠١٨، تم تسليم الأغذية لما متوسطه ٨٨٧ ٠٠٠ شخص كل شهر. ويمثل هذا العدد زيادة بنسبة ١٢ في المائة مقارنة بعدد المستفيدين من عمليات تسليم الأغذية خلال الفترة نفسها من عام ٢٠١٧ ومتوسطه ٧٩٣ ٠٠٠ شخص. ومن مجموع المستفيدين في عام ٢٠١٧، تم إيصال المساعدات الغذائية للأمم المتحدة إلى حوالي ٢٥٣ ٠٠٠ شخص كل شهر في الجزء الجنوبي من الجمهورية العربية السورية؛ بينما قُدمت المعونة الغذائية إلى حوالي ٦٣٤ ٠٠٠ شخص في الشمال الغربي. وبالإضافة إلى ذلك، تقدم العلاجات الصحية وأشكال المساعدة الأخرى، بما في ذلك المأوى والمواد غير الغذائية والتعليم وخدمات المياه والصرف الصحي، إلى مئات الآلاف من الأشخاص كل شهر.

٣١ - وفي التقرير الشهري للأمين العام عن تنفيذ قرارات مجلس الأمن ٢١٣٩ (٢٠١٤) و ٢١٦٥ (٢٠١٤) و ٢١٩١ (٢٠١٤) و ٢٢٥٨ (٢٠١٥) و ٢٣٣٢ (٢٠١٦) و ٢٣٩٣ (٢٠١٧) و ٢٤٠١ (٢٠١٨)، قُدم بيان مفصل بالمستفيدين المستهدفين بحسب القطاع على مستوى المقاطعات منذ كانون الثاني/يناير ٢٠١٨. وتُقدم هذه التفاصيل الإضافية وفقا للقرار ٢٣٩٣ (٢٠١٧) الذي يدعو إلى توفير معلومات أكثر تفصيلا عن المساعدة الإنسانية التي سُلّمت في إطار عمليات الأمم المتحدة الإنسانية عبر الحدود.

٣٢ - وبالنسبة للعديد من المحتاجين في الجنوب وفي الشمال الغربي من الجمهورية العربية السورية، تظل العمليات المضطلع بها عبر الحدود ضرورية للحصول على مساعدات إنسانية وخدمات أساسية مجدية ومنتظمة. وبالنسبة للأمم المتحدة وشركائها العاملين في الجمهورية العربية السورية، فقد تراجعت إلى حد كبير إمكانية الوصول من دمشق إلى المناطق التي يتعذر الوصول إليها. وبصورة أعم، ظل نشاط قوافل الأمم المتحدة المشتركة بين الوكالات المنطلقة من داخل الجمهورية العربية السورية باتجاه المناطق التي يصعب الوصول إليها والمناطق المحاصرة محدوداً للغاية خلال الأشهر الثمانية عشر الماضية بسبب انعدام الأمن والتأخيرات البيروقراطية من جانب الحكومة السورية. ولا تزال المواد الطبية وغيرها من المواد المنقذة للحياة تُسحب بشكل منهجي من القوافل المشتركة بين الوكالات التي تنتشر من داخل البلد، إذ سُحب أكثر من ٦٠٠ ٠٠٠ صنف طبي في عام ٢٠١٧. وتؤدي العمليات التي تضطلع بها الأمم المتحدة عبر الحدود دوراً حاسماً ليس فقط في كفالة وصول المساعدات إلى من هم في أمس الحاجة إليها عبر أقصر الطرق، ولكن أيضاً في ضمان إيصال ما تمسّ إليه الحاجة من حيث نوع المساعدة والأصناف الإنسانية المقدمة.

٣٣ - ولئن كان الإبلاغ يركز على عمليات إيصال السلع بواسطة الشاحنات، فإن نطاق أثر استجابة الأمم المتحدة عبر الحدود أوسع من ذلك، إذ يشمل لا سيما دعمها لحسن سير المرافق العامة، التي لا تعد في حد ذاتها موضوع تركيز هذا الاستعراض. ويتمثل أحد العناصر الهامة للعمليات الإنسانية التي تضطلع بها المنظمات غير الحكومية عبر الحدود في توفيرها الخدمات في المناطق التي تنعدم فيها المرافق العامة العادية، مثل المدارس أو المستشفيات. وبينما لا تشارك الأمم المتحدة مباشرة في تقديم تلك الخدمات التي توفرها المنظمات غير الحكومية، فإن هذه الأخيرة تحتاج إلى المساعدات التي تقدمها الأمم المتحدة عبر الحدود، من قبيل اللوازم المدرسية والأدوية، كي تتمكن من توفير خدماتها. ومن خلال هذا

المزج والتكامل بين السلع التي تقدمها الأمم المتحدة والخدمات التي تقدمها المنظمات غير الحكومية، أمكن تزويد الملايين بالخدمات المنقذة للحياة.

٣٤ - وتيسر العمليات التي تضطلع بها الأمم المتحدة عبر الحدود توفير الخدمات المتخصصة، بما في ذلك في مجالات حماية المدنيين والصحة الإنجابية والاستجابات لحالات العنف الجنساني، وهي خدمات تفيد أكثر الفئات ضعفاً في الجمهورية العربية السورية. وسيكون من الصعب بصفة خاصة توفير هذه الخدمات من داخل البلد، حيث لا يمكن توفير نفس المستوى الثابت من التغطية بصورة مستمرة. بالإضافة إلى ذلك، أشار العديد من الشركاء الذين أجريت معهم مقابلات إلى أهمية الثقة التي توطدّت على مر السنين بين المجتمعات المحلية والجهات الفاعلة في المجال الإنساني عبر الحدود، مما أوجد حيزاً لمعالجة بعض المسائل الهامة من قبيل العنف الجنساني.

٣٥ - وأبرزَ الشركاء الذين أُجريت معهم مقابلات كيف أدت العمليات التي تضطلع بها الأمم المتحدة عبر الحدود إلى زيادة التنسيق والكفاءة والالتزام بالمبادئ في العمل الإنساني. وأكدوا أن التعاون مع المنظمة قد أدى إلى تعزيز تبادل المعلومات بين الجهات الفاعلة الإنسانية، وساعد المنظمات الإنسانية على تركيز جهودها على الفئات الأكثر ضعفاً. وأشير إلى أن تخطيط التأهب إنجاز مهم للغاية. وشدد الشركاء أيضا على أهمية الدور الذي تقوم به الأمم المتحدة في تعزيز المبادئ الإنسانية، ووضع ونشر معايير ومبادئ توجيهية تنطبق على جميع الجهات الفاعلة الإنسانية.

٣٦ - وأبرزَ جميع المحاورين تقريباً جانباً آخر مهماً لمشاركة الأمم المتحدة في تقديم المساعدة عبر الحدود، وهو أهمية برامج بناء القدرات التي تيسّرها المنظمة للمنظمات غير الحكومية السورية العاملة بوصفها جهات شريكة في التنفيذ عبر الحدود. ومن أكبر الثغرات التي حُدِّدت في الاستعراض نقص مقدمي الخدمات المتخصصين، مثل الأطباء. وكان عدد الموظفين السوريين القادرين على عبور الحدود إلى الأردن أو تركيا من العوامل التي أدت أحياناً إلى الحد من فرص التدريب؛ وذكرت بعض الوكالات أن من الممكن زيادة تبسيط العمليات المتعلقة بتمكين السوريين من تلقي التدريب اللازم في هذين البلدين. ففي تركيا، يُمنح الإذن الخاص بعبور الحدود من الجمهورية العربية السورية لخمسة من موظفي المساعدة الإنسانية من كل منظمة في الشهر. وأشارت السلطات الأردنية أيضاً إلى أهمية تدريب المنظمات غير الحكومية السورية، وعرضت زيادة عدد الموظفين المأذون لهم بعبور الحدود على أساس كل حالة على حدة.

٣٧ - ويوصى باتخاذ التدابير التالية:

(أ) مواصلة وضع توجيهات بشأن تقديم المساعدة والخدمات من أجل ضمان فعالية التنسيق والاتساق في الاستجابة الإنسانية؛

(ب) توسيع نطاق جهود بناء قدرات الشركاء المنفذين من أجل تحسين فعالية الاستجابة الإنسانية، وضمان التقيد بالمبادئ والمعايير الإنسانية.

خامساً - رصد تقديم المساعدة

٣٨ - تتولى آلية الرصد التابعة للأمم المتحدة تأكيد الطابع الإنساني لشحنات الإغاثة، بيد أن هناك مستويات إضافية من الرصد تجري داخل الجمهورية العربية السورية. ويعدّ رصد الاستخدام النهائي ممارسة معتادة في العمليات الإنسانية، حيث يقدم المستفيدون من المساعدة تعليقاتهم بشأن أثر تلك المساعدة.

ومع ذلك، تطبق الأمم المتحدة معايير أعلى على المساعدات التي يجري نقلها عبر الحدود إلى الجمهورية العربية السورية. ويعزى هذا الفرق إلى عدة عوامل، منها أن الأمم المتحدة وشركاءها يديرون عمليات المنظمة عبر الحدود عن بُعد، وبالتالي فهم لا يستطيعون زيارة مواقع التوزيع أو تقديم الخدمات. و الجمهورية العربية السورية لا تنفرد بالاستجابات الإنسانية التي تُدار عن بُعد، حيث استُخدم هذا النوع من الاستجابة في مواقع أخرى في العالم يؤدي فيها انعدام الأمن إلى تقييد الحركة. وعلى الرغم من تعذر التحقق بيقين مطلق من الاستخدام النهائي في هذه العمليات، بحكم أنها تُنفذ عن بعد، فإن الأمم المتحدة وشركائها المنفذين لديهم خبرة في كيفية ضمان وصول المساعدات إلى من أُرسلت إليهم. وينطوي السياق السوري على قدر كبير من الابتكار في التصدي لأوجه القصور المحتملة.

٣٩ - والشريك المنفذ هو أول من يضطلع بعملية الرصد، حيث تقتضي مسؤوليته كمدير للمشروع بذل العناية الواجبة لضمان استجابة رفيعة الجودة. بيد أن الشركاء المنفذين للعمليات المضطلع بها عبر الحدود في الجمهورية العربية السورية يتواصلون كل يوم تقريبا مع وكالات الأمم المتحدة ومع الجهات المانحة. ومن الأمثلة على الطرق المبتكرة التي يستخدمها الشركاء المنفذون لضمان المساءلة تجاه الوكالات والجهات المانحة استخدام التوسيم الجغرافي وصور الأختام الزمنية، وفي بعض الحالات توفير بث مباشر بالفيديو في نقاط التوزيع لتيسير الرصد المباشر.

٤٠ - ويتعهّد الشركاء المنفذون أيضا قوائم بالمستفيدين تبيّن الجهة التي ستتلقى المساعدة. وتستند القوائم إلى تقييمات مستقلة للاحتياجات، تشمل معايير الضعف. ويستخدم الشركاء المنفذون هذه القوائم في نقاط التوزيع بجمع توقيعات المستفيدين أو بصماتهم عند تقديم الخدمات والمساعدة. وفي بعض الحالات، تُستخدم البيانات البيومترية للتأكد من هوية المستفيدين. وقد نفّذ برنامج الأغذية العالمي، وهو أكبر الجهات الفاعلة عبر الحدود في الأمم المتحدة، نظاماً متقدماً لشؤون الإدارة والمستفيدين يسمح للبرنامج بتحديد أولويات المساعدة من الناحية الجغرافية باستخدام معايير اختيار على مستوى الأسر المعيشية، تشمل عوامل ضعف من قبيل عدد الأطفال وكبار السن في الأسرة، ونوع جنس معيلي الأسر، ودخل الأسر المعيشية، ووجود إعاقات لدى أفراد الأسرة، والأحوال المعيشية العامة، بما في ذلك حالة النزوح ونوع السكن. وفي عام ٢٠١٨، استخدم البرنامج هذا النظام لتسجيل ومساعدة المستفيدين الذين يحصلون على الدعم في كسب العيش، وقد بدأ في استخدام أدوات للتحقق من أوضاع الأسر المعيشية مع المستفيدين من المساعدة الغذائية العامة في جنوب الجمهورية العربية السورية.

٤١ - والشركاء المنفذون منظمات قامت الأمم المتحدة بتمحيص سجلاتها، وهم يعملون عن كثب وبصورة منتظمة مع وكالات الأمم المتحدة المتعاقدة معهم. وتجرى تقييمات لاستعراض مؤهلات الشركاء قبل التعاقد معهم، بما في ذلك مراجعة حساباتهم المالية وتقييم قدرتهم على الأداء ومدى تقيدهم بالمبادئ الإنسانية. وعند اختيار الشريك المنفذ، يجري رصد عملياته بصورة منتظمة. وينسق الشركاء المنفذون مع مسؤولي التنسيق المعنيين في مجموعات العمل الإنساني ويقدّمون إلى وكالة الأمم المتحدة المعنية إحاطات شهرية بآخر مستجدات أنشطتهم.

٤٢ - وتستخدم الأمم المتحدة والجهات المانحة أيضا أطرافاً ثالثة من أجل رصد التوزيع والخدمات التي يقدّمها الشركاء المنفذون. ويتمثّل دور هذه الأطراف المعنية بالرصد في مراقبة توزيع المساعدة بصورة مباشرة على المستفيدين، وتقييم عمليات التوزيع على مستوى المرافق للأصناف التي يمكن تقديمها إلى المدارس أو المرافق الصحية أو الأماكن المخصصة للأطفال، ورصد تقديم الخدمات، وتدقيق الحسابات حسب

الاقتضاء. وتقوم الأطراف الثالثة المعنية بالرصد التي تستعين بها المنظمة الدولية للهجرة أيضاً بزيارة المخازن التي يتعهّدها الشركاء في المجال الإنساني لتأكيد الطابع الإنساني للمؤن الموجودة فيها، ورصد توزيعها.

٤٣ - وأفاد برنامج الأغذية العالمي بأن أنشطة الأطراف الثالثة المعنية بالرصد قد تعززت في عام ٢٠١٧، حيث سُجلت زيادةٌ نسبتها ٨ في المائة في عدد الزيارات المضطلع بها إلى مراكز التوزيع النهائي بالمقارنة مع عام ٢٠١٦ فيما يتعلق بجميع عملياته (أي البرامج المضطلع بها من داخل الجمهورية العربية السورية وعبر الحدود). وفي عام ٢٠١٨، تعززت مرة أخرى آلية الرصد التابعة لبرنامج الأغذية العالمي فيما يتعلق بالعمليات المضطلع بها عبر الحدود انطلاقا من الأردن، مع تخصيص مزيد من الأطراف الثالثة المعنية بالرصد وارتفاع النسب المئوية للرصد بالمقارنة مع أجزاء أخرى من الجمهورية العربية السورية. وأفادت منظمة الصحة العالمية بأن أطرافاً ثالثة باشرت بإجراء رصد نوعي وكمي لسلاسل الإمداد فيما يتعلق بشحنات المواد الطبية القادمة من تركيا في أيار/مايو ٢٠١٨، وذلك بهدف رصد خط الإمداد من المركز الواقع عبر الحدود إلى المستودعات ثم إلى الهياكل الصحية المتلقية.

٤٤ - وهناك مستوى آخر من الرصد يكمن في تدقيق المعلومات الواردة من الميدان والمجمّعة بعد التوزيع. ويتّخذ هذا الرصد اللاحق للتوزيع أشكالاً مختلفة، لكن أكثرها شيوعاً هو إجراء مقابلات مع المستفيدين. ويقوم كل من الأطراف الثالثة والشركاء المنفذين بإجراء مقابلات لاحقة مع عينات عشوائية من المستفيدين في نقاط التوزيع للتحقق من كمية ونوعية الأصناف المتلقاة، واستطلاع آرائهم بشأن عملية التوزيع. وبالإضافة إلى ذلك، تُلصق معلومات الاتصال على مواد المساعدة ليتسنى للمستفيدين الاتصال بالشركاء المنفذين عبر مراكز الاتصالات أو باستخدام تكنولوجيا الرسائل لتقديم تعليقاتهم على ما يتلقّونه من معونة. وبرنامج الأغذية العالمي بصدد الانتهاء من وضع خطط لاستخدام تلك الأدوات في بدء تشغيل آلية لتقديم الشكاوى والتعليقات المباشرة، مما سيتيح لتلك المنظمة ضمان تعزيز المساءلة والتفاعل مع المستفيدين. وعلاوة على ذلك، ترد بانتظام تعليقات من الاجتماعات الميدانية التي تُعقد بين الشركاء المنفذين والمستفيدين، وتقارير منتظمة موجهة إلى المجموعات الإنسانية، ومعلومات مستقاة من مختلف مستويات السلطات المحلية. وبالإضافة إلى ذلك، تعتمد المنظمة الدولية للهجرة على تحليل النتائج ليس فقط لتقييم عملية تسليم المساعدات، بل للوقوف أيضا على آثارها.

٤٥ - وإلى جانب المستويات الرئيسية للرصد المبينة أعلاه، يتضمن نظام المجموعات المستخدم لتنسيق عمليات إيصال المساعدة أيضا مستوى آخر من المساءلة يساعد على ضمان تقيد الشركاء بالمبادئ الإنسانية من خلال بناء القدرات وتحديد وتنفيذ البروتوكولات والسياسات على نطاق المنظومة. وبالإضافة إلى ذلك، توفر الحكومات التي تستضيف العمليات المضطلع بها عبر الحدود مستوى آخر من الشفافية، إذ ترصد عن كثب دخول الشحنات إلى أراضيها وخروجها منها وتطالب بالمساءلة وبشرح دقيق لأي انحراف عن المسار المقرر للعملية.

٤٦ - تسعى الأمم المتحدة جاهدة إلى ضمان عدم ارتكاب أي مخالفات وعدم التسامح إطلاقاً إزاء تحويل مسار المعونة عن الجهة المستهدفة بها. وبالنظر إلى البيئة المحفوفة بالمخاطر، من الأهمية بمكان وضع نُظُم للحيلولة دون تحويل مسار المعونة. فإذا لم يتمكن المجتمع الدولي من تقديم المساعدة والخدمات وفقاً للمبادئ الإنسانية، فقد تصبح العملية الإنسانية الأوسع نطاقاً مهددة حيث يتراجع احتمال دعمها من جانب الجهات المانحة. وإذا تعذّر ضمان وصول المساعدة إلى المستفيدين المستهدفين، فقد يتعيّن تقليص نطاق العمليات الإنسانية بصورة كبيرة أو وقف المساعدة تماماً. وإدراكاً منها لذلك، اتخذت الأمم

المتحدة إجراءات وقائية للحد من احتمال تحويل مسار المعونة. وتشمل هذه الإجراءات وضع مبادئ توجيهية للشركاء المنفذين، والتواصل على نحو مكثف مع جماعات المعارضة المسلحة غير التابعة للدولة لدعوتها لاحترام المبادئ الإنسانية وسلامة عمليات المساعدة الإنسانية. وهي تشمل أيضا وضع تصور واضح لطبيعة العراقيل القائمة. وتعمل المنظمة أيضاً مع الشركاء المنفذين للتأكد من فهمهم ضرورة عدم تسليم المساعدات الإنسانية إلى غير الأشخاص المستهدفين بتلك المساعدات، وتطبيقهم لنظم تتيح الكشف عن أي حالات تسلم فيها المساعدات الإنسانية إلى أشخاص غير المتوخى استفادتهم منها، إذا وقعت، والإبلاغ عنها ومعالجتها. ومن الأمثلة على الإجراءات الوقائية الرسالة المفتوحة الموجهة إلى جماعات المعارضة المسلحة غير التابعة للدولة في الشمال الغربي من الجمهورية العربية السورية، والتي أوردت بيانا بالإجراءات التي اتخذتها تلك الجماعات وشددت على أن وضع عقبات أمام تنفيذ العمليات الإنسانية أمر غير مقبول. وقد تضمنت الرسالة رؤية موحدة بشأن تلك العقبات وبشأن المخاطر التي تواجهها الجماعات المسلحة إذا استمرت الحواجز التي تحول دون الوصول إلى السكان المحتاجين.

٤٧ - وعلى الرغم من تلك الجهود الوقائية، وكما هو الحال في الكثير من المواقع التي تقدّم فيها الأمم المتحدة المساعدة الإنسانية في جميع أنحاء العالم، بما في ذلك من داخل الجمهورية العربية السورية، يُكشف في بعض الأحيان عن مخالفات في عمليات الأمم المتحدة عبر الحدود. وقد شملت تلك المخالفات حالات تم فيها تحويل مسار المعونة على نطاق ضيق، وتبيّن فيها أن السلطات المحلية أو جماعات المعارضة المسلحة غير التابعة للدولة تستولي على المعونة الموجهة إلى المستفيدين لاستخدامها الخاص. ولم تحدد المنظمة حالات تم فيها، على نطاق واسع أو بصورة منهجية، تحويل مسار المساعدة التي تقدمها عبر الحدود في الجمهورية العربية السورية.

٤٨ - وفي الحالات التي يتم فيها الإبلاغ عن حدوث مخالفات، لا بدّ من ضمان الشفافية التامة وإبلاغ الأمم المتحدة والجهات المانحة. فهذا المستوى من الشفافية يتيح للأمم المتحدة اتخاذ التدابير المناسبة لاستعادة المعونة و/أو تعديل الإجراءات لضمان عدم تكرار المخالفات. ففي مثال حدث مؤخرا يتعلق بشفافية الاستجابة للمخالفات المرتكبة، سُجل في نيسان/أبريل ٢٠١٨ تأخُّر عودة قافلة مساعدات كانت قد انطلقت من معبر الرمثا الحدودي باتجاه جنوب الجمهورية العربية السورية، مما أثار شواغل بشأن حدوث سوء سلوك. وبعد إجراء استعراض شامل، مع جهات منها الشركاء المنفذون والمجالس المحلية، تبيّن أن سبب التأخير هو عدم استعداد المستودع المتلقّي لاستقبال القافلة، مما أبطأ عملية التفريغ أكثر من المعتاد. وقد جُمعت التفاصيل المتعلقة بالحادث وجرى تعميمها على جميع الأطراف المعنية، ثم اتُّخذت الخطوات الموصى بها للتأكد من تحسين مستوى استعداد الشركاء العاملين في المستودع، ومن ثم الحد من احتمال حدوث تأخيرات من هذا النوع في المستقبل.

٤٩ - وعلى الرغم من وجود الآليات اللازمة لكفالة المساءلة، فإن هناك درجة معينة من المخاطر المتأصلة في العمليات الإنسانية اليومية، سواء في أفغانستان أو الجمهورية العربية السورية أو الصومال أو اليمن. ويتم تقييم المخاطر باستمرار، وقد يُعتبر بعضها حتميا في العمليات الإنسانية. ومستوى التدقيق الذي تخضع له عمليات الأمم المتحدة عبر الحدود في الجمهورية العربية السورية، وكذلك مستوى آليات المساءلة القائمة، يضاهي أو يفوق مستوى التدقيق والمساءلة المعمول به في العديد من العمليات الإنسانية الأخرى التي تجري في بيئات غير آمنة في مختلف أنحاء العالم، بما في ذلك عمليات إيصال المساعدات من داخل الجمهورية العربية السورية.

٥٠ - ويوصى باتخاذ التدابير التالية:

(أ) تتيح الآليات القائمة مجتمعةً ضوابط هامة في مواجهة ما قد ينشأ من مشاكل، لكن هذه الآليات تتطلب تكلفة كبيرة من حيث الموارد المالية والبشرية. ويجب أن تكون الجهات المانحة على استعداد لمواصلة تغطية المصاريف اللازمة؛

(ب) وفقا لما هو مقرر حاليا، ينبغي استخدام أدوات إدارة شؤون المستفيدين، مثل النظام الذي استحدثه برنامج الأغذية العالمي، على نطاق أوسع حيثما كان ذلك عملياً وممكناً.

سادسا - الآراء المقدمة من السلطات السورية والبلدان المجاورة التي تستضيف العمليات المضطلع بها عبر الحدود

٥١ - يشترط مجلس الأمن في قراره ٢٣٩٣ (٢٠١٧) مراعاة آراء السلطات السورية والبلدان المعنية المجاورة عند إجراء استعراض للعمليات الإنسانية التي تضطلع بها الأمم المتحدة عبر الحدود. وباعتماد مجموعة موحدة من الأسئلة الرئيسية التي وُضعت لأغراض المناقشات، عقد مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية اجتماعات مع ممثلين حكوميين في الجمهورية العربية السورية وكذلك في الأردن وتركيا والعراق.

٥٢ - وشدد ممثلو وزارة الخارجية والمغتربين في الجمهورية العربية السورية على أن قرار مجلس الأمن ٢١٦٥ (٢٠١٤) هو محاولة لتأجيج الأزمة في البلد وزيادة زعزعة استقرار الوضع، سعيا لإضعاف الحكومة عن طريق تسييس المساعدة الإنسانية. وسُلط الضوء أيضا على تأثير الشحنات العابرة للحدود على السيادة والسلامة الإقليمية للبلد باعتبار ذلك مسألة من المسائل الرئيسية المثيرة للقلق. بيد أن الحكومة قبلت القرار، وهي تشارك في المناقشات المتعلقة بآلية الرصد التابعة للأمم المتحدة من أجل ضمان حيادها ونزاهتها، وتشترط أن يكون الموظفون فيها من بلدان تعتبرها الحكومة بلدانا محايدة. وأعرب الممثلون عن رأي مفاده أن فريق آلية الرصد ليس محايدا أو قادرا على كفالة الطابع الإنساني للشاحنات التي تعبر الحدود. وأكدوا أن ''لا أحد يعلم'' مآل محتويات الشاحنات بعد عبورها للحدود؛ وترى الحكومة أن المعونة لا تصل إلى المدنيين وإنما إلى الجماعات الإرهابية. وأكد الممثلون أيضا أنه لا جدوى من عمليات إيصال المساعدة عبر الحدود، إذ يمكن الوصول من دمشق إلى جميع المناطق، شريطة سد الثغرات القائمة على مستوى الثقة.

٥٣ - وفي الأردن، أشار ممثل وزارة الخارجية إلى تاريخ البلد الطويل بوصفه رائدا في دعم عمليات الأمم المتحدة عبر الحدود، حيث تولى في البداية صياغة قرار مجلس الأمن ٢١٦٥ (٢٠١٤). وأعرب الممثل عن ''تأييده القوي'' لعمل الأمم المتحدة. وشدد أيضا على أهمية العمل الجماعي القوي بين الوزارات الأردنية المعنية والمنظمة، مشددا على مزايا تبادل المعلومات والتعاون. وأُشيرَ إلى مسألة تحركات الأشخاص باتجاه الحدود الأردنية باعتبارها مصدر قلق. وأشار الممثل إلى ''انتظام'' الإمدادات الإنسانية، مشددا على الطابع الإنساني لجميع المساعدات المقدمة. وأشار الممثل أيضا إلى دور التدريب في تعزيز قدرات الشركاء المنفذين، وشدد على إمكانية النهوض بهذه الجهود من خلال دورات تدريبية إضافية تنظمها الأمم المتحدة في الأردن.

٥٤ - وفي تركيا، ذكر ممثل وزارة الخارجية أن عمليات الشحن التي تقوم بها الأمم المتحدة عبر الحدود هي ''أمر حيوي للأشخاص المحتاجين في الجمهورية العربية السورية''، مشيرا إلى أن ثمة مناطق معينة

لا يمكن الوصول إليها بطريقة أخرى. وأضاف قائلا إن الدعم المقدم إلى العمليات يتوقف ”على الواقع في الميدان“ داخل البلد، وهو واقع تحدده الاحتياجات الإنسانية للسكان القريبين من الحدود التركية الذين لا يمكن الوصول إليهم بالمساعدات الإنسانية من داخل البلد، و ”ضرورة التمسك بالقانون الدولي الإنساني وبالاعتبارات الإنسانية“. وأعرب الممثل عن تفضيله لخيار تقديم المساعدة بأكملها من داخل الجمهورية العربية السورية، ولكنه أشار إلى أن ذلك ليس ممكنا في الوقت الحاضر. وقد أثيرت مسألة إمكانية حدوث تحركات للسكان إلى المناطق الحدودية باعتبارها أمرا يبعث على القلق، وكذلك الأمر بالنسبة إلى ما يمكن أن يترتب عليها من آثار على الأشخاص النازحين وعلى الأمن الإقليمي. وأشاد الممثل بالتعاون الجاري مع الأمم المتحدة في تنفيذ الولاية، باعتبارها ”الأداة الأكثر شرعية“ وشدد على أن العمليات تلقى دعما كاملا من حكومة تركيا. وأشار أيضا إلى الدور الهام للاستعراض الذي تقوم به الأمم المتحدة للعمليات المضطلع بها عبر الحدود، وذلك لأغراض في مقدمتها معالجة التصوّرات الخاطئة بشأن العمليات.

٥٥ - شدد ممثلو مركز العمليات الوطني في العراق على أن حكومة العراق تقرّ بأهمية ”مبادئ السيادة الوطنية“ وتدعم ”المبادئ الإنسانية التي تقوم عليها المساعدة المقدمة إلى المحتاجين في الجمهورية العربية السورية“. وأشار الممثلون إلى أن السلطات العراقية قد عملت بالتعاون مع الأمم المتحدة في افتتاح معبر اليعربية الحدودي لضمان مرور قافلة تجريبية أولى لوكالات الأمم المتحدة، كما يسرت مرور قافلة ثانية. ودعوا إلى توفير المعدات الأمنية في معبر الحدود لضمان أقصى قدر من الحماية للقوافل والأفراد عند عبور الحدود. وأقر الممثلون أيضا بالحاجة إلى ”مواصلة الحوار“ مع الأمم المتحدة على المستويات المناسبة بشأن العمليات المضطلع بها عبر الحدود.

سابعا - ملاحظات

٥٦ - إن عمليات الأمم المتحدة لإيصال المساعدة الإنسانية عبر الحدود هي ثمرة عملية تتوقف على تعاون مجموعة من الجهات الفاعلة في منظومة الأمم المتحدة، فضلا عن الشركاء المنفذين للعمل في بيئة معقدة وغير آمنة تحت درجة عالية من التدقيق. والهدف من هذا الاستعراض هو إلقاء المزيد من الضوء على الإجراءات القائمة، وإبراز الابتكارات التي استُحدثت لضمان المساءلة والفعالية والشفافية في العمليات المضطلع بها، وتقديم توصيات لإدخال مزيد من التحسينات التي ستكفل قدرا أكبر من الفعالية في تنفيذ العمليات مستقبلا.

٥٧ - لقد ذكرتُ غير ما مرة في النصف الثاني من عام ٢٠١٧ أن عمليات الأمم المتحدة لإيصال المساعدة عبر الحدود هي عمليات حاسمة وينبغي أن تستمر. والتوصيات المقدمة في هذا الاستعراض يمكن أن تساهم في زيادة تعزيز العمليات التي تضطلع بها المنظمة عبر الحدود، وهو أمر مهم إذ يجب أن تكون لدى المنظمة وشركائها المنفذين القدرة على الوصول إلى السكان المحتاجين بصورة سريعة ومستمرة ودون عراقيل، استنادا إلى التقييمات التي تجريها الأمم المتحدة للاحتياجات والعمليات المضطلع بها لإيصال المعونة الإنسانية عبر الحدود هي عمليات تستوفي تلك المعايير. وقد ثبت أن من الضروري وجود تكامل بين جميع وسائل إيصال المساعدة لضمان حصول المحتاجين على المساعدة اللازمة لإنقاذ الأرواح؛ وتكتسي جميع النهج المتبعة للوصول إلى المحتاجين أهمية حاسمة.

٥٨ - وقد شـهد عام ٢٠١٨ تطورا سـريعا للنزاع الدائر، بما في ذلك تسـجيل تحوّلات في الجهات التي تسـيطر على الأراضـي وتحركات جماعية للسـكان، حيث تجاوز عدد النازحين بحلول نهاية نيسـان/أبريل ٩٠٠ ٠٠٠ شخص. وبينما تقلصت المساحة الجغرافية للعمليات المضطلع بها عبر الحدود بالتزامن مع انتقال المناطق في الجنوب الشرقي من إدلب إلى سيطرة حكومة الجمهورية العربية السورية، فإن عدد السكان الذين تدعمهم عمليات الأمم المتحدة عبر الحدود لم ينخفض، وأصبحت احتياجاتهم أكثر إلحاحا.

٥٩ - وقرار مجلس الأمن الذي يأذن بتنفيذ عمليات الأمم المتحدة لتقديم المسـاعدة الإنسـانية عبر الحدود هو قرار اتُّخذ بدافع الضـرورة الإنسـانية القصـوى، نظرا لوجود أعداد كبيرة من المحتاجين للمسـاعدة والذين يتعذر الوصـول إليهم من داخل الجمهورية العربية السـورية. ومنذ عام ٢٠١٤، قدمت تلك العمليات وما زالت تقدم مسـاعدة مسـتمرة تنقذ حياة الملايين من الناس.. وفي حين تعمل جميع الأطراف من أجل التوصل إلى حل سياسي دائم لإنهاء معاناة الشعب السوري، من المهم كفالة إيصال المساعدة الإنسانية الأساسية إلى السكان المحتاجين في الجمهورية العربية السورية، بغض النظر عن المكان الذي يعيشون فيه واستنادا فقط إلى الاحتياجات القائمة.

المرفق

أسئلة مقدمة قبل إجراء المشاورات

الجدول ١

أسئلة موجهة إلى الشركاء في مجال المساعدة الإنسانية

معيار الاستعراض	*الأسئلة*
الأثر الإنساني	• السؤال الشامل: إلى أي مدى تمكنت العمليات التي تضطلع بها الأمم المتحدة عبر الحدود في إطار قرار مجلس الأمن ٢١٦٥ (٢٠١٤) من إنقاذ الأرواح والحد من المعاناة منذ اتخاذ القرار؟ • ما هي المقاييس الرئيسية التي ينبغي مراعاتها عند تحليل الأثر الإنساني لعمليات الأمم المتحدة عبر الحدود؟ • ما هي العوامل الحاسمة التي تراعيها المؤسسات عند البت في تقديم المساعدة من خلال طرائق عمليات الأمم المتحدة لتقديم المساعدة عبر الحدود في الجمهورية العربية السورية؟ وما هي البدائل الموجودة؟ • إلى أي مدى كانت العمليات المضطلع بها عبر الحدود قادرة على تلبية الاحتياجات، والاحتياجات الملحة على وجه الخصوص؟ • ما مدى تقيّد العمليات التي تضطلع بها الأمم المتحدة عبر الحدود بالمبادئ الإنسانية ومعايير نوعية البرمجة، بما في ذلك فيما يتعلق بالمساءلة إزاء السكان المتضررين والاعتبارات الجنسانية؟
الأداء العملي	• السؤال الشامل: ما هي درجة الكفاءة في سير العمليات التي تضطلع بها الأمم المتحدة عبر الحدود؟ • ما هي الجهات الرئيسية صاحبة المصلحة في العمليات التي تضطلع بها الأمم المتحدة عبر الحدود وما هي مسؤولياتها؟ • كيف جرى تنسيق العمليات التي تضطلع بها الأمم المتحدة عبر الحدود؟ وإلى أي درجة تم إشراك الجهات الرئيسية صاحبة المصلحة في عملية التنسيق مع ضمان تحقيق نتائج ملموسة على مستوى العمل الإنساني؟ • ما هي التحديات الرئيسية التي صُودفت؟ (من قبيل المسائل اللوجستية والقدرات وإمكانية الوصول والأمن)؟ • أين تجلّى وجه التكامل بين عمليات الأمم المتحدة عبر الحدود والمساعدة المقدمة من خلال الطرائق الأخرى؟ • ما هي الفرص المتاحة لزيادة تعزيز التنسيق و/أو لمعالجة التحديات التي جرى تحديدها بمزيد فعالية؟
الرصد	• السؤال الشامل: هل يمكن للعمليات التي تضطلع بها الأمم المتحدة عبر الحدود ضمان المساءلة عن العمل الإنساني إزاء جميع أصحاب المصلحة؟ • كيف تعمل آلية الرصد التابعة للأمم المتحدة المعنية بالجمهورية العربية السورية وكيف تطورت هذه الآلية منذ عام ٢٠١٤؟

معيار الاستعراض	الأسئلة
	• ما هي آليات الرصد التي وُضعت لضمان وصول المعونة المقدمة من خلال العمليات التي تضطلع بها الأمم المتحدة عبر الحدود إلى الجهات المقصودة وكفالة تسليمها بطريقة قائمة على المبادئ؟ وما مدى فعالية هذه الضمانات؟ • كيف يمكن زيادة تحسين الرصد؟

الجدول ٢

أسئلة موجهة إلى السلطات السورية والبلدان المجاورة للجمهورية العربية السورية التي تستضيف العمليات المضطلع بها عبر الحدود

معيار الاستعراض	الأسئلة
الأثر الإنساني	• السؤال الشامل: ما هو تقييمكم للأثر العام لآلية العمليات التي تضطلع بها الأمم المتحدة عبر الحدود؟ • ما هي توصياتكم لزيادة تحسين الأثر الإنساني للعمليات التي تضطلع بها الأمم المتحدة عبر الحدود؟
الأداء العملي	• السؤال الشامل: ما هو تقييمكم للعمليات التي تضطلع بها الأمم المتحدة حاليا لإيصال المساعدة عبر الحدود، بما في ذلك آلية الرصد التابعة للأمم المتحدة؟ • ما هي توصياتكم لتعزيز العمليات التي تضطلع بها الأمم المتحدة عبر الحدود، بما في ذلك آلية الرصد التابعة للأمم المتحدة؟ • هل المعلومات المقدمة إلى مجلس الأمن شهريا كافية، أم يمكن جعلها أكثر جدوى؟
الرصد	• السؤال الشامل: ما هو تقييمكم لمستوى الشفافية في العمليات التي تضطلع بها الأمم المتحدة عبر الحدود؟ • كيف يمكن لآلية الرصد التابعة للأمم المتحدة أن تكون أكثر كفاءة – من منظور الاعتبارات اللوجستية والتوقيت والتكلفة، وفي عملها مع الحكومات المضيفة؟ • كيف يمكن تعزيز الرصد والإبلاغ فيما يتعلق بالاستخدام النهائي للمساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة عبر الحدود؟